



XVIII ENANPUR
NATAL 2019
27 a 31 maio

O Programa Minha Casa Minha Vida no desenvolvimento sustentável das cidades

Autores:

Ricardo Fiuza Lima - Ministério das Cidades - fiuza.mpog@gmail.com

Edson Leite Ribeiro - Ministério das Cidades - edlribeiro@gmail.com

Resumo:

O trabalho teve como objetivo avaliar o Programa MCMV sob o aspecto da sua contribuição para o desenvolvimento sustentável das cidades. Realizou-se estudo do tema de desenvolvimento sustentável e cidades sustentáveis para estabelecer um modelo de cidade desejada, do ponto de vista da racionalidade do espaço urbano, uso e ocupação do solo. No desenvolvimento do trabalho, considerou-se informações político-institucionais e de contexto histórico sobre a construção do Programa, suas regras e diretrizes com relação às suas regulamentações urbanísticas. Realizou-se a avaliação, com base em informações capturadas por meio de revisão na literatura sobre estudos de caso feitos a respeito da implementação do Programa. Além disso, analisou-se os normativos do Programa para verificar se suas diretrizes apresentavam coerência com a visão sobre a cidade que se deseja. A pesquisa concluiu que o PMCMV Empresas tem gerado um grande impacto negativo no desenvolvimento sustentável das cidades e seus normativos influenciaram na forma de execução dos projetos e nas inadequadas características de suas implantações.

O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA NO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DAS CIDADES

AVALIAÇÃO SOBRE O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA (MODALIDADE EMPRESAS), SUA CONCEPÇÃO, E SUA CONTRIBUIÇÃO PARA A SOLUÇÃO DO PROBLEMA HABITACIONAL E PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DAS CIDADES¹

1 – INTRODUÇÃO

A função “habitar” não se resume a abrigar-se em uma unidade habitacional, mas se relaciona com uma série de funções, das quais a cidade é a maior provedora, como: proximidade de escolas, de postos de saúde, de postos de trabalho, de áreas de lazer, amenidades ambientais e de sociabilização, etc. Da mesma forma, no sistema urbano, a função “habitação” possui relevância fundamental na formação tanto dos primeiros núcleos urbanos até as cidades contemporâneas mais complexas, no surgimento, desenvolvimento e estruturação física e sistêmica da cidade.

Ainda que as atividades econômicas sejam essenciais no desenvolvimento regional, na fixação espacial e desenvolvimento urbano, é a busca por habitação que define as tendências de estruturação e crescimento urbano (RIBEIRO, 2017).

Um dos principais motivos dos problemas urbanos atuais é o crescimento desordenado, disperso, fragmentado e sem planejamento do território (ou condicionados por interesses muito específicos). O crescimento de grande parte das cidades da América Latina, ao longo do século XX, deu-se por meio de processos espontâneos e não planejados, muitas vezes em áreas de risco ou de preservação ambiental, ou mesmo da ocupação informal de áreas centrais.

Esse padrão de crescimento criou uma considerável segregação espacial, especialmente em países de grande desigualdade social como o Brasil. As desigualdades acabam por influenciar de forma decisiva os processos discriminatórios e de exclusão social que se encontram na origem de grandes problemas urbanos e que se expressam, muitas

¹ Este artigo foi produzido no âmbito do trabalho de conclusão de curso da Especialização em Planejamento e Estratégias de Desenvolvimento (EPED) da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), concluída em junho de 2018.

vezes, nos setores habitacionais e nas alternativas de solução na busca do direito à moradia digna.

De forma geral, as áreas mais pobres ficam localizadas na periferia da cidade formal e são carentes de postos de trabalho, serviços e espaços públicos, equipamentos de educação e saúde, sistemas de transporte adequados, sistemas viários, além de constituírem espaços de maior insegurança e violência.

Desta forma, o desafio de se buscar um crescimento urbano sustentável tornou-se essencial para que as decisões de hoje não comprometam o bem-estar das gerações futuras (BID, 2011 apud BID, 2015).

O planejamento urbano de uma forma ampla e integrada passa a ser um elemento fundamental para enfrentar esse desafio, visando ao desenvolvimento das cidades e à melhoria da qualidade de vida da população e garantindo, também, a sustentabilidade ambiental.

Neste sentido, ressalta-se a importância de se desenvolverem políticas públicas setoriais de forma integrada e colaborativa ao planejamento urbano sustentável, em especial programas de habitação que, conforme mencionado, têm influência direta no desenvolvimento e estruturação física das cidades.

Dessa forma, este estudo teve como objetivo avaliar o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), em sua modalidade Empresas, sob o aspecto da sua contribuição para a solução do problema habitacional e para o desenvolvimento sustentável das cidades, a fim de fornecer instrumentos para a reconstrução de um Plano Nacional de Habitação sustentável, que contribua para o desenvolvimento das cidades e conseqüentemente do país.

2 – METODOLOGIA

Para a execução da pesquisa, realizou-se uma revisão dos conceitos relacionados ao tema de desenvolvimento urbano sustentável e cidades sustentáveis com o objetivo de estabelecer um modelo de cidade desejada, do ponto de vista da racionalidade do espaço urbano, uso e ocupação do solo, para avaliar aspectos ligados à sustentabilidade das cidades na implementação do PMCMV, em sua modalidade Empresas.

Pesquisaram-se documentos, manuais e portarias vinculados à Secretaria Nacional de Habitação (SNH) para capturar informações sobre a construção do PMCMV, em sua modalidade Empresas, e sobre suas regras e diretrizes vigentes até o momento.

Realizou-se também revisão na literatura sobre pesquisas de campo e estudos de caso feitos a respeito do PMCMV Empresas para extrair relatos e informações sobre a implementação do PMCMV com o foco em sua influência no desenvolvimento sustentável das cidades, uma vez que o Ministério das Cidades não possui dados consolidados sobre a implantação do Programa com relação aos aspectos citados. Os trabalhos consultados que apresentaram informações mais significativas considerando o enfoque desta pesquisa

foram: Pesquisa de satisfação dos beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida (MINISTÉRIO DAS CIDADES / SECRETARIA DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2014), Minha casa... e a cidade? Avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros (IPPUR, 2015) e Inserção urbana de habitação de interesse social: um olhar sobre a mobilidade e uso do solo (LINKE et al., 2016).

Com isso, avaliou-se o Programa MCMV, modalidade Empresas, sob o aspecto da sua interferência no desenvolvimento sustentável das cidades com o intuito de fornecer instrumentos para a reconstrução de um Plano Nacional de Habitação sustentável que contribua para o desenvolvimento das cidades e conseqüentemente do país.

Considerando o impacto sobre a estrutura urbana e a qualidade de vida do morador e sabendo que muitas informações não estão facilmente disponíveis, para avaliar a implementação do Programa, buscou-se, com base em dados institucionais e na revisão de literatura citada, extrair dados dos empreendimentos que dessem indicativos sobre os seguintes aspectos:

- a) localização (com relação ao centro da cidade – polo de referência da cidade onde grande parte da população local precise se deslocar cotidianamente para realizar suas atividades);
- b) integração e complementaridade no espaço urbano promovendo a inserção com seu entorno físico;
- c) integração com a malha viária;
- d) disponibilidade de linhas de transporte público que atendam ao empreendimento;
- e) tempo de viagem ao centro da cidade no horário de pico;
- f) variedade de uso do solo no empreendimento e em seu entorno próximo (comércio, serviços, atividades institucionais, etc);
- g) existência de infraestrutura, equipamentos urbanos e áreas de lazer;
- h) aumento da área urbana;
- i) redução da densidade demográfica urbana;
- j) entre outros.

Além de buscar informações sobre a implementação dos empreendimentos do PMCMV Empresas e sua interferência na conformação das cidades, analisou-se também, por meio de seus normativos, a construção do Programa para verificar se suas regras e diretrizes estão em acordo com a visão sobre a cidade que se deseja no que se refere à racionalidade do espaço urbano, uso e ocupação do solo e se elas tiveram influência na forma como o Programa foi implementado.

Realizou-se uma revisão bibliográfica e análise comparativa, sistematizando aspectos positivos e negativos do PMCMV Empresas. Optou-se por abordagem qualitativa, de natureza aplicada e caráter exploratório, sem preocupação estatística, com o objetivo de estruturar conhecimentos de interesse local.

3 – CIDADES SUSTENTÁVEIS E DESENVOLVIMENTO URBANO SUSTENTÁVEL: UMA VISÃO SOBRE A CIDADE QUE SE DESEJA NO QUE SE REFERE À RACIONALIDADE DO ESPAÇO URBANO, USO E OCUPAÇÃO DO SOLO

De acordo com ONU (2012), 54% da população mundial já se concentrava em áreas urbanas no ano de 2014, ou seja, mais da metade da população global passou a viver em regiões urbanas. Além disso, chama-se a atenção para o fato de que entre os anos de 1950 e 2010 a população mundial cresceu 2,8 vezes enquanto a população urbana obteve crescimento de 4,9 vezes. A projeção é de que 70% da população mundial esteja habitando ambientes urbanos até o ano de 2050. Destaca-se que, no caso brasileiro, esse índice já se encontra acima de 80%, conforme Censo 2010.

Assim, evidencia-se que grande parte dos desafios socioambientais e econômicos a serem enfrentados estarão cada vez mais concentrados nas áreas urbanas. Ressalta-se que, se por um lado as cidades produzem aproximadamente 80% do PIB mundial, por outro lado são responsáveis por cerca de 2/3 do consumo de energia elétrica global, pela geração de 75% dos resíduos sólidos, por 70% das emissões totais de gases do efeito estufa, além de serem o ambiente de moradia de grande parte das pessoas pobres do mundo. As áreas urbanas são responsáveis por registrar as mais altas taxas de homicídios e por possuir modelos de uso e ocupação do solo inadequados, com ocupações irregulares e periferias sem acesso a serviços básicos como saneamento e mobilidade urbana (ONU, 2012).

Desta forma, as cidades precisarão enfrentar esses enormes desafios visando reduzir as grandes desigualdades existentes na sociedade e sustentar seu crescimento sem exaurir os recursos naturais, tão essenciais para a manutenção da vida. Para isso, é fundamental que se busque o bom planejamento urbano para uma cidade sustentável com o objetivo de transformar as cidades em lugares mais inclusivos e com maior qualidade de vida, almejando maior igualdade e diversidade e, promovendo o uso compartilhado e sustentável dos recursos naturais (CGEE, 2015).

O conceito do direito à cidade e as questões que giram em torno da problemática da vida nas regiões urbanas já foram explorados em um conjunto de documentos, acordos e tratados produzidos mundialmente. Fazem parte desse arcabouço de documentos: a Carta Europeia de Salvaguarda dos Direitos Humanos na Cidade, a Carta Mundial do Direito à Cidade, a Carta de Direitos e Responsabilidades de Montreal, a Carta da Cidade do México pelo Direito à Cidade, a Carta Agenda Mundial dos Direitos Humanos na Cidade – Cidades e Governos Locais Unidos, a Carta por um Mundo de Cidades Inclusivas, entre outros (MARGUTI, COSTA e GALINDO, 2016).

Neste mesmo contexto, outro importante documento que ressalta a necessidade de se tratar o desenvolvimento de uma forma sustentável, incluindo e dando a devida importância para o desenvolvimento urbano, foi o produzido pela Conferência Rio+20, intitulado O futuro que queremos. No âmbito desta Conferência, foi proposta a criação de um grupo de trabalho aberto (GTA), na esfera da Organização das Nações Unidas (ONU), para desenvolver um conjunto de objetivos para o desenvolvimento sustentável integrados

com a agenda de desenvolvimento das Nações Unidas. Isso culminou, no ano de 2015, com a aprovação de 17 objetivos, com 169 metas, denominados de Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), que passaram a constituir uma referência fundamental para a discussão de uma nova agenda urbana mundial (RESENDE e KRAUSE, 2016). Também é importante assinalar que o documento “Declaração de Quito sobre Cidades Sustentáveis e Assentamentos Urbanos para todos”, produzido no contexto da Conferência Habitat III, reafirma e, inclusive, reforça os princípios do ODS.

Entre os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, chama-se a atenção para o Objetivo 11, Cidades e Comunidades Sustentáveis, que visa, conforme apresentado em ONUBR (2015), “tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”.

O ODS 11, ao dar destaque à temática urbana, concentrando, em um Objetivo específico, grandes questões que envolvem a dinâmica das cidades, afirma reconhecer a importância desse tema para o desenvolvimento como um todo. Este ODS possui 7 metas que tratam de habitação e a urbanização de favelas; urbanização sustentável; espaços públicos seguros; sistemas de transporte; proteção do patrimônio cultural e natural; resiliência e redução dos impactos dos desastres naturais; e redução dos impactos ambientais das cidades.

De acordo com Marguti, Costa e Galindo (2016), no Brasil, a luta pela regulamentação das questões que envolvem o direito à cidade deu origem ao Estatuto da Cidade, instituído pela Lei Federal nº 10.257 de 2001. Esse instrumento representava, no momento da sua criação, a consolidação do processo que buscava conferir à população brasileira o direito à cidade e à moradia adequada, esta compreendida para além do simples direito a uma casa, por meio de uma ampla reforma urbana nas cidades brasileiras, levantando também nesta discussão um apanhado de outros direitos relacionados ao direito à cidade, como a disponibilidade de acesso a equipamentos públicos e serviços de infraestrutura, a habitabilidade e localização adequada das moradias e a segurança da posse.

O amplo arcabouço de ferramentas consolidadas no Estatuto das Cidades apresenta, entre outros pontos, instrumentos de regularização fundiária, como o usucapião especial de imóvel urbano, a concessão de uso especial para fins de moradia e de direito real de uso (CDRU) e as zonas especiais de interesse social (Zeis), utilizando como bases legais para a sua implementação a própria Constituição Federal de 1988 em seus artigos 182 e 183, que tratam do princípio da função social da cidade e da propriedade.

Segundo Whitaker Ferreira et al. (2012), pensar em cidades justas é prioritariamente tratar de dinâmicas urbanas não segregadoras. É, também, buscar soluções arquitetônicas e urbanísticas de qualidade, criando um modelo de consumo da casa própria harmonizado com o coletivo, assumindo para isso custos em nome da preservação do meio ambiente e da sustentabilidade.

Dessa forma, quais seriam estas regras urbanísticas e arquitetônicas que levariam a modelos urbanos mais agradáveis, harmoniosos, sustentáveis e menos segregadores?

De acordo com o Whitaker Ferreira et al. (2012), um conjunto de questões deve ser considerado para responder esta pergunta. Inicialmente deve-se pensar em bairros que ofereçam soluções de moradia adaptadas às distintas condições sociais e de renda, justamente com o objetivo de se evitar a segregação espacial do pobre versus o rico. Um dos principais objetivos do urbanismo se relaciona com o fato de buscar garantir cidades mais justas e inclusivas, que ofereçam qualidade de vida para todos os seus habitantes. Além disso, uma segunda característica é a de que os bairros serão mais harmônicos se oferecerem equilibrada diversidade de atividades, entre elas as habitacionais, educacionais, produtivas, comerciais e de serviços.

Esses atributos de bairros diversificados, em atividades, e inclusivos, associados com uma terceira característica que é o acesso a meios de transporte sustentáveis, geram diversas externalidades positivas para a dinâmica das cidades e, conseqüentemente, para a qualidade de vida da população.

Entre essas externalidades positivas, destaca-se a redução do tempo de deslocamento casa-trabalho, ou seja, bairros inclusivos e com atividades diversificadas possibilitam que grande parte da população trabalhe em locais próximos às suas residências, propiciando assim o transporte a pé, ou por meio de bicicletas, que trazem outras implicações positivas como o ganho de saúde; execução de atividade física; mais tempo livre destinado ao descanso, lazer e proximidade da família; redução da necessidade de utilização de automóvel particular e o ganho de tempo para a realização de atividades produtivas.

Como alternativa para a população que necessita de maiores deslocamentos no trajeto casa-trabalho, deve-se oferecer acesso a meios de transporte sustentáveis, tais como metrô, transporte rápido por ônibus e o veículo leve sobre trilhos. Cidades com eficientes sistemas de transporte público rápido de massa propiciam maior qualidade de vida a seus habitantes. Segundo Whitaker Ferreira et al. (2012), o padrão de urbanização que, ao contrário, prioriza o automóvel particular, seja por interesse econômico ou pela comodidade, é notadamente marcado pelo aumento da poluição atmosférica e pela grande necessidade de investimentos em obras viárias como avenidas, pontes e viadutos que, além de serem extremamente caras, roubam o espaço de parques públicos, áreas de lazer e espaços verdes, aumentam a necessidade da canalização de rios naturais para que se conformem com a diversidade de obras e impermeabilizam ainda mais o solo das cidades, levando a problemas diversos.

A combinação da falta de transporte eficiente com o espraiamento urbano condena a população mais carente de recursos financeiros ao exílio nas periferias das cidades, enquanto o aumento das frotas de veículos particulares leva os centros urbanos ao colapso viário (WHITAKER FERREIRA et al., 2012).

IPEA (2016) chama a atenção para o fato de que os desafios da mobilidade urbana não estão restritos simplesmente aos sistemas de transporte adotados nas cidades. Esses desafios são de naturezas diversas, entre elas: tecnológica, socioeconômica e, também, do modelo de produção das cidades, sobretudo no que se refere ao uso e ocupação do solo e à racionalidade do espaço urbano.

A quarta característica é justamente a busca pela chamada cidade compacta que, de acordo com CGEE (2015), contempla um modelo de ocupação urbana mais sustentável do que a lógica proposta pelo espraiamento urbano.

Sabe-se que o espraiamento urbano gera a necessidade de se investir em obras viárias para propiciar os grandes deslocamentos característicos deste modelo urbano e o conseqüente aumento da impermeabilização do solo, poluição atmosférica, diminuição e afastamento das terras agriculturáveis, maior tempo perdido com deslocamentos, sedentarismo, redução do contato e interação social, aumento de padrões alimentares menos saudáveis, implicando na piora da qualidade de vida da população. Contrariamente, a cidade compacta proporciona o menor uso do automóvel particular devido à redução dos deslocamentos, que gera a diminuição do sedentarismo pelo estímulo à realização de viagens a pé ou por meio de bicicletas, a redução da poluição atmosférica, a preservação do meio ambiente no entorno das cidades, o aumento da interação social e o ganho de tempo utilizado na realização das atividades produtivas, levando assim ao aumento da qualidade de vida dos cidadãos (CGEE, 2015).

Whitaker Ferreira et al. (2012) apresenta um quinto atributo que é a necessidade de se produzirem bairros que possuam fartos espaços públicos, parques e áreas de lazer abertos e acessíveis a todos. Essa característica torna as cidades mais agradáveis e seguras.

A sexta característica apresentada aqui se relaciona com a importância de se priorizarem construções que utilizem técnicas e materiais locais e sustentáveis. Para além dos efeitos econômicos benéficos que essa atitude pode gerar para as comunidades, é fácil perceber que esse tipo de ação produzirá construções mais adequadas ao clima do que a reprodução de formatos arquitetônicos adotados em lugares com características ambientais distintas (WHITAKER FERREIRA et al., 2012).

O sétimo atributo, apresentado em IPEA (2016), trata da habitação adequada, entendida como um conjunto de elementos que vão além das características físicas da habitação, mas também dizem respeito: a) à segurança da posse; b) ao custo adequado para aquisição ou aluguel, que deve ser acessível e não comprometer demasiadamente o orçamento familiar; c) às condições de habitabilidade, que devem proteger contra as variações climáticas, além de eventos extremos e riscos; d) ao tamanho e número de cômodos, que devem ser adequados aos diversos formatos familiares; e) à localização, que deve oferecer adequação cultural e condições de desenvolvimento humano; e f) à disponibilidade de serviços, de infraestrutura e de equipamentos públicos.

Considerando todos estes aspectos mencionados sobre as características urbanísticas e arquitetônicas relacionados à “cidade que se deseja” no que se refere à racionalidade do espaço urbano, uso e ocupação do solo, pode-se dizer, de forma resumida e sem a pretensão de esgotar o tema, que para alcançar modelos urbanos mais agradáveis, harmoniosos, sustentáveis e menos segregadores, deve-se buscar cidades compactas; bairros com diversidade de usos; habitantes com distintos níveis de renda; alternância entre quarteirões construídos e praças, áreas de lazer e parques, acessíveis a todos; ampla disponibilidade de transporte de massa de qualidade; construções que utilizem técnicas e materiais locais e sustentáveis, com volumetrias distintas e, além disso e não menos importante, precisa-se buscar o que foi chamado aqui de habitação adequada.

4 - PMCMV Empresas: construção do Programa, suas regras e diretrizes atuais sob o aspecto de suas regulamentações urbanísticas

Em meio a um cenário internacional conturbado, do ponto de vista da ocorrência de uma crise financeira de proporções mundiais, e ao amplo déficit habitacional brasileiro, em março de 2009, o PMCMV foi lançado de forma intempestiva. O Programa foi aprovado pela Medida Provisória nº 459 em 25 de março de 2009, convertida na Lei nº 11.977 em 7 de julho de 2009, e pelo Decreto nº 6.962 de 17 de setembro de 2009 (CARDOSO e ARAGÃO, 2013).

A primeira fase do Programa propôs produzir 1.000.000 de moradias para famílias com renda de até dez salários mínimos. Os recursos previstos eram de R\$ 34 bilhões, sendo R\$ 28 bilhões para programas de subsídios, R\$ 5 bilhões para infraestrutura e R\$ 1 bilhão para a cadeia produtiva do setor habitacional. Na segunda fase, o Programa tinha como meta contratar mais 2.000.000 de unidades habitacionais até dezembro de 2014 (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2013).

De acordo com o Ministério das Cidades (2013), o PMCMV contratou 2.783.275 unidades habitacionais de 2009 a junho de 2013, sendo 1.005.128 da primeira fase e 1.778.147 da segunda. As entregas totais, neste período, somaram 1.247.859 unidades.

O PMCMV possui 5 modalidades, são elas: PMCMV Empresas, PMCMV Oferta Pública (surge na segunda fase do Programa), PMCMV Entidades, PMCMV Rural e Financiamento FGTS, que é uma modalidade destinada à atuação do Mercado.

O quadro 1 abaixo apresenta, para a fase 1 do Programa, suas metas quantitativas (unidades e investimento), faixas de renda e modalidades.

Quadro 1 – Fase 1 PMCMV: Metas quantitativas (unidades e investimento), faixas de renda e modalidades

Faixa	Modalidade	Nº Unidades Habitacionais	%	Investimento
Faixa 1	FAR* (Empresas)	Não especificada		
	FDS* (Entidades)	30.000	3%	
	Rural (PNHR*)	Sem especificação		
Faixa 1 - total		400.000	40%	
Faixa 2	FGTS*	400.000	40%	
Faixa 3	FGTS	200.000	20%	
Totais		1.000.000	100%	28 bilhões de reais
FAR – Fundo de Arrendamento Residencial FDS – Fundo de Desenvolvimento Social PNHR – Programa Nacional de Habitação Rural FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço				

Fonte: Amore (2015).

O quadro 2 mostra, para a fase 1, a renda familiar mensal por faixas do Programa.

Quadro 2 – Fase 1 PMCMV: Faixas de renda

Faixa	Renda familiar mensal
Faixa 1	Até 1.395,00 reais
Faixa 2	De 1.395,01 a 2.790,00 reais
Faixa 3	De 2.790,01 a 4.650,00 reais

Fonte: Amore (2015).

O quadro 3 apresenta, para a fase 2 do Programa, suas metas quantitativas (unidades e investimento), faixas de renda e modalidades.

Quadro 3 – Fase 2 PMCMV: Metas quantitativas (unidades e investimento), faixas de renda e modalidades

Faixa	Modalidade	Nº Unidades Habitacionais	%	Investimento	
Faixa 1	FAR (Empresas)	860.000	43%		
	FDS (Entidades)	60.000	3%		
	Rural (PNHR)	60.000	3%		
	Oferta pública	220.000	11%		
Faixa 1 - total		1.200.000	60%		
Faixa 2	FGTS	600.000	30%		
Faixa 3	FGTS	200.000	10%		
Totais		2.000.000	100%		125 bilhões de reais

Fonte: Amore (2015).

O quadro 4 mostra, para a fase 2, a renda familiar mensal por faixas do Programa.

Quadro 4 – Fase 2 PMCMV: Faixas de renda

Faixa	Renda familiar mensal
Faixa 1	Até 1.600,00 reais
Faixa 2	De 1.600,01 a 3.100,00 reais
Faixa 3	De 3.100,01 a 5.000,00 reais

Fonte: Amore (2015).

O quadro 5 apresenta a renda familiar mensal vigente por faixas do Programa.

Quadro 5 – Renda familiar mensal vigente por faixas do PMCMV.

Faixa	Renda familiar mensal
Faixa 1	Até 1.800,00 reais
Faixa 1,5	De 1.800,01 a 2.350,00 reais

Faixa 2	De 2.350,01 a 3.600,00 reais
Faixa 3	De 3.600,01 a 6.500,00 reais

Fonte: Ministério das Cidades (2016).

Conforme mencionado, o objetivo deste estudo é avaliar o PMCMV Empresas quanto à contribuição para a solução do problema habitacional e para o desenvolvimento sustentável com foco nas cidades.

O PMCMV Empresas possui um grande peso e interferência na conformação e desenvolvimento das cidades onde foi implementado, podendo-se dizer que é a modalidade do PMCMV que mais impacta a estrutura urbana. Os quadros 1 e 3 mostram que esta modalidade tinha como meta construir, nas fases 1 e 2 do Programa, cerca de 1.200.000 unidades habitacionais, ou seja, aproximadamente 40% da meta de unidades habitacionais construídas pelo PMCMV concentrava-se exclusivamente nesta modalidade. Além disso, outra característica extremamente importante é que o PMCMV Empresas foi destinado para atender unicamente à Faixa 1 do Programa.

De acordo com a Portaria do Ministério das Cidades nº 472, a Portaria mais recente que dispõe sobre as condições gerais para aquisição de imóveis referente à modalidade do PMCMV foco deste estudo, de 05 de julho de 2017, o PMCMV Empresas opera da seguinte maneira, de forma resumida: a) uma empresa de construção civil propõe o empreendimento; b) os municípios, estados e Distrito Federal firmam Instrumento de Compromisso a cada empreendimento aceito e aprovado e firmam Termo de Adesão ao PMCMV, selecionam os beneficiários e posteriormente realizam o trabalho social; c) a Instituição Financeira responsável analisa, aprova e contrata, com base nas diretrizes gerais fixadas pelo Ministério das Cidades, a empresa para executar empreendimento. O Ministério das Cidades tem diversas atribuições, entre elas: 1) estabelecer as regras e condições para implantação dos empreendimentos; 2) definir os parâmetros de enquadramento e seleção de projetos; 3) definir o padrão das moradias, dos empreendimentos e da infraestrutura urbana, com observância da legislação municipal pertinente; 4) estabelecer os critérios de elegibilidade e seleção dos beneficiários do Programa; 5) regular a participação do Distrito Federal, estados e municípios no âmbito do PMCMV; 6) acompanhar e avaliar o desempenho do Programa.

Ressalta-se que, para empreendimentos a serem implantados em terrenos públicos doados, a realização do processo de escolha da empresa construtora é de responsabilidade do ente doador.

Destaca-se também que a forma de operar do PMCMV Empresas, mostrada acima, não sofreu grandes mudanças desde o lançamento do Programa no ano de 2009.

Outra característica que se faz importante mencionar diz respeito às regras estabelecidas para o pagamento e aquisição das unidades habitacionais para as empresas pelo ente público. A Portaria do Ministério das Cidades nº 472 trata esta questão da seguinte forma: os valores máximos de aquisição das unidades são fixados por localidade e tipologia de edificação e compreendem os custos de aquisição do terreno, edificação, equipamentos de uso comum, tributos, despesas de legalização, gestão condominial, trabalho social e

execução de infraestrutura interna (excetuada a de responsabilidade da distribuidora de energia elétrica), além dos custos de construção de Estação de Tratamento de Esgoto (ETE), Estação de Tratamento de Água (ETA) e Estações Elevatórias, em área interna à poligonal do empreendimento ou, no caso de condomínio, em área pública externa, proporcionalmente ao número de unidades do empreendimento.

Com esses pontos destacados apresentam-se, em seguida, características da modalidade PMCMV Empresas sob o aspecto de suas regras e regulamentações urbanísticas, com o foco em critérios estabelecidos pelos normativos associados à inserção urbana dos empreendimentos a serem executados, para auxiliar na avaliação proposta.

A Portaria do Ministério das Cidades nº 139, de 13 de abril de 2009, uma das primeiras portarias que dispõem sobre a aquisição e alienação de imóveis no âmbito da modalidade PMCMV Empresas, praticamente não especificou regras e regulamentações urbanísticas vinculadas à implementação do Programa.

De forma resumida, a Portaria nº 139 se restringiu a mencionar que os projetos seriam elaborados para execução de empreendimentos inseridos na malha urbana, que deveriam contar com a existência de infraestrutura básica, vias de acesso e transportes públicos, sem estabelecer regras ou diretrizes específicas para o desenvolvimento desses empreendimentos.

A Portaria determinou que projetos que contemplassem a execução de empreendimentos localizados em áreas que possuíssem existência prévia de infraestrutura (água, esgoto e energia) seriam considerados prioritários para contratação.

Com o passar do tempo, novos normativos foram publicados e o Programa aprimorou suas regras e regulamentações urbanísticas, culminando em 22 de março de 2017 com a publicação da Portaria nº 269, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração de projetos e especificações urbanísticas dos empreendimentos vinculados à modalidade PMCMV Empresas, entre outros pontos.

De forma resumida, tal Portaria estabeleceu as seguintes diretrizes sob o ponto de vista de suas regras e regulamentações urbanísticas:

- a) O empreendimento deverá estar inserido na área urbana ou em zonas de expansão e estabeleceu critérios mínimos para inserção em zonas de expansão, tais quais: estar contígua à malha urbana e, também, dispor, no seu entorno, de áreas destinadas para atividades comerciais, não sendo admitidos empreendimentos situados em zona de expansão criada há menos de 2 anos da data da contratação.
- b) Outro critério estabelecido com relação a empreendimentos executados em espaços contíguos à malha urbana é que estes deverão garantir áreas para a implantação de equipamentos públicos necessários para o atendimento da demanda gerada.
- c) Destaca-se também o critério que determina que o empreendimento deve prever que as famílias com crianças em idade escolar sejam atendidas por escolas localizadas preferencialmente no seu entorno ou ter garantido transporte escolar adequado e servido pelo ente público local.

- d) Outro importante ponto trata que os projetos dos empreendimentos deverão ser elaborados buscando o acesso a serviços básicos de infraestrutura e equipamentos sociais, a oferta de condições dignas de habitabilidade, bem como sua adequada inserção no território do município. Para isso, deverão ser observadas as diretrizes colocadas abaixo, apresentadas de forma resumida, colocando em destaque apenas o que se considerou relevante para contribuir com a discussão proposta neste trabalho, associadas aos Eixos Estruturadores do Desenho Urbano (conectividade, mobilidade, diversidade, infraestrutura e sustentabilidade, e sistema de espaços livres):
- 1) Com relação ao eixo conectividade, chama-se a atenção para as características: o projeto do empreendimento deverá estabelecer adequada inserção e conectividade ao seu entorno físico; o empreendimento deve estar integrado à malha viária ou possibilitar articulação com a futura malha; o projeto do empreendimento deverá compensar os impactos negativos vindos das barreiras físicas naturais ou construídas entre o empreendimento e o restante da cidade; o empreendimento não deverá ser a própria barreira física que impede a conexão com a cidade.
 - 2) No eixo mobilidade, destacam-se as seguintes diretrizes: o sistema viário do empreendimento deve permitir a circulação de diversos modais de transporte e garantir livre acesso de serviços públicos, em especial ao transporte coletivo público, além de priorizar a utilização por pedestres.
 - 3) Com relação ao eixo diversidade, destacam-se que: as áreas destinadas aos usos comerciais e de serviços públicos ou privados devem ser criadas de forma a levar à formação de microcentralidades; além disso, este item ressalta que é importante que o projeto do empreendimento considere distintos tipos de implantação e tipologias de edificação, entre estas as casas térreas, sobrados, casas sobrepostas e edifícios de apartamentos.
 - 4) O eixo de infraestrutura e sustentabilidade determina que o empreendimento deve considerar a adequação do projeto urbanístico ao sítio físico, de forma a considerar as linhas naturais de escoamento de água, a vegetação existente, a topografia do local e as edificações anteriormente construídas; deve realizar também a gestão das águas, de forma a utilizar este insumo de forma mais sustentável, a gestão dos esgotos produzidos e dos resíduos sólidos.
 - 5) O eixo de sistema de espaços livres descreve que o empreendimento deve prever a criação de um sistema de espaços livres que ofereçam condições de uso pelos seus moradores e de seu entorno; para as situações que existirem Áreas de Preservação Permanente (APP), o empreendimento deve associá-las a parques que propiciem o uso coletivo, respeitando os limites das legislações.

Por fim, vale destacar o ponto da Portaria nº 229 que trata da forma de apresentação dos projetos para o seu enquadramento. Este item menciona que o projeto deve ser acompanhado, no mínimo, dos seguintes elementos, destacados resumidamente a seguir: mapa do município ou da região do município apresentando a localização do empreendimento; malha urbana; sistema viário principal, principais centralidades de serviços e comércio; polos geradores de emprego; vias de acesso ao empreendimento;

equipamentos de educação e saúde existentes; traçado das rotas de pedestre; mapa do entorno do empreendimento; dimensionamento das áreas institucionais, comerciais e espaços livres previstos, entre outros pontos. Além disso, deve-se apresentar também o Relatório de diagnóstico da demanda por equipamentos e serviços públicos e urbanos com sua proposta para atendimento da demanda gerada pelo novo empreendimento.

5 - O PMCMV Empresas em seu formato atual contribui para a construção da cidade que se deseja?

Para responder a este questionamento, analisaram-se informações disponibilizadas em pesquisas de campo e estudos de caso do PMCMV Empresas.

Conforme mencionado na metodologia desta pesquisa, os trabalhos consultados que apresentaram informações mais significativas considerando o enfoque deste estudo foram: Pesquisa de satisfação dos beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida (MINISTÉRIO DAS CIDADES / SECRETARIA DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2014), Minha casa... e a cidade? Avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros (IPPUR, 2015) e Inserção urbana de habitação de interesse social: um olhar sobre a mobilidade e uso do solo (LINKE et al., 2016).

Os estudos citados são independentes entre si e foram realizados por pesquisadores distintos e em momentos diferentes. As pesquisas de campo ocorreram entre os anos de 2012 e 2014, cada uma em seu momento, e, ao considerar o conjunto das informações levantadas por todos os trabalhos, pode-se dizer que os resultados são complementares e as informações possuem abrangência nacional.

Após esta etapa, avaliaram-se normativos do Programa, apresentados no item 4 deste trabalho, para identificar de que maneira suas regras e diretrizes estimularam o desenvolvimento das cidades contempladas com empreendimentos do PMCMV Empresas.

5.1 – Inserção urbana – Análise do PMCMV Empresas

Com relação à contribuição e interferência do PMCMV Empresas para a solução do problema habitacional e para o desenvolvimento sustentável com foco nas cidades, os resultados observados mostraram que não se tem buscado a construção de um modelo urbano sustentável na execução do Programa. Ao contrário, prevalece uma lógica financeira em sua implementação.

Segundo Rufino (2015), o desenho institucional adotado pelo PMCMV, ao contrário de Políticas Públicas anteriores, dá grande centralidade, na condução da Política, para a instituição financeira (em especial para a Caixa Econômica Federal) e para as empresas construtoras, em detrimento dos órgãos e instituições responsáveis pelas Políticas habitacionais e urbanas.

Os resultados apresentados em IPPUR (2015) indicaram que, conforme citado por Rufino (2015), dentro da racionalidade financeira conduzida pelas empresas construtoras na

implementação do Programa, a escolha de terrenos mais distantes do centro das cidades e mais baratos, a ampliação da escala e a padronização dos projetos tornaram-se estratégias no desenvolvimento do PMCMV.

De acordo com os resultados mostrados em Ministério das Cidades/Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (2014), pode-se dizer que a avaliação dos moradores quanto à inserção urbana não é positiva. Esse quesito tratou da proximidade de postos de saúde ou hospitais, acesso a escolas nas proximidades da unidade habitacional, tempo de deslocamento para ir e voltar do trabalho ou da escola.

O quadro 6 apresenta, por região do país, as médias ponderadas das notas atribuídas aos itens associados com a satisfação quanto à inserção urbana.

Quadro 6 – Satisfação quanto à inserção urbana (média ponderada).

Regiões	Saúde*	Escola*	Transporte demora*
Norte	2,46	2,85	3,06
Nordeste	3,52	4,55	4,33
Sudeste	5,27	4,36	3,93
Sul	5,25	3,81	3,56
Centro-Oeste	5,19	2,33	3,11
Brasil	4,36	4,03	3,87

Abaixo mostra-se as questões aplicadas aos beneficiários associadas aos itens pontuados acima (escala de 0 a 10 – quanto maior a nota maior é a satisfação do beneficiário com relação ao quesito específico):
 (Saúde) - Aqui perto tem posto de saúde ou hospital.
 (Escola) - É muito difícil conseguir uma vaga numa escola próxima.
 (Transporte demora) - Eu demoro muito tempo para ir e voltar do trabalho (escola).

Fonte: Ministério das Cidades/Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (2014).

Percebe-se que, de uma forma geral para todas as regiões do país, os empreendimentos não possuem centros de saúde e escolas que os atendam em suas proximidades e que o tempo de deslocamento para a escola ou trabalho é longo.

Na mesma linha, Linke et al. (2016) evidenciaram que o PMCMV tem contribuído para a construção de um modelo de urbanização com segregação socioespacial e expansão urbana, além de não se articular com a política urbana. A localização e formato dos empreendimentos dificulta o acesso à cidade e a integração com o entorno, além de prejudicar o desenho urbano.

Segundo Bonduki (2016), apesar do grande investimento financeiro realizado, o modelo de desenvolvimento urbano adotado no Brasil e a forma como o poder público vem atuando desde 2003, sob coordenação do Ministério das Cidades, não têm sido suficientemente capazes de produzir cidades melhores. Bonduki (2016) afirma que a cidade não é apenas um simples somatório de unidades habitacionais, saneamento, transportes urbanos e programas urbanos. Fazem-se necessários também uma estratégia articulada incluindo política fundiária que regule o uso e ocupação do solo e projetos setoriais que resultem de planos urbanos integrados, preparados de forma participativa.

Os resultados apresentados em IPPUR (2015) enfocaram o padrão de produção do PMCMV Empresas. Este tem como características marcantes: a) a padronização dos projetos, evidenciada na grande similaridade do padrão de construção em diferentes regiões do país (com utilização de técnicas construtivas desassociadas às diversidades urbanas, bioclimáticas, culturais, sociais e tecnológicas das diferentes regiões) e b) o grande porte dos empreendimentos, implantados nas periferias das cidades (em geral em locais com pouca atividade econômica, com restritas opções de empregos, marcados pela monofuncionalidade, ou seja, o local de implantação tem como única função o uso habitacional), caracterizados pela existência de muros e/ou alamedas altos com acesso por um único local, desintegrados da malha urbana.

Assim, percebe-se grande diferença ao se contrastarem as características apresentadas pelos empreendimentos do PMCMV Empresas implementados com o modelo de cidade desejada, criado com base no referencial teórico, mostrado no item 3 deste trabalho.

Constatou-se também, nos estudos consultados, que algumas Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) foram criadas com o simples objetivo de facilitar a implementação de empreendimentos habitacionais em áreas que possuíam restrições urbanísticas, desvirtuando completamente a correta utilização deste instrumento, interferindo no desenvolvimento sustentável das cidades. Rufino (2015) citou que, em alguns casos, a delimitação das ZEIS não respeitou quaisquer critérios de planejamento urbano.

Outro efeito negativo destacado foi a consequente desmobilização de outras alternativas e modalidades de acesso à habitação de interesse social. Em muitos municípios de médio e pequeno portes o PMCMV se tornou a única opção de política habitacional disponível.

Buscaram-se também, nos estudos de caso avaliados, informações sobre o aumento ou redução da densidade demográfica urbana das cidades ou dos bairros associados com a implantação de empreendimentos do PMCMV, porém não foram encontradas. Um estudo de densidade urbana é importante para avaliar o tamanho de empreendimentos e suas características. Ressalta-se que empreendimentos que utilizem densidades urbanas maiores podem ocupar áreas menores e mais bem localizadas.

5.2 – Unidade habitacional e seu entorno – Análise do PMCMV Empresas

Sob o aspecto da unidade habitacional em si, as informações apresentadas em Ministério das Cidades/Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (2014) mostraram que os quesitos que trataram da iluminação da casa e da distribuição dos cômodos foram bem avaliados em todo o Brasil. Por outro lado, os itens que trataram do conforto térmico e do tamanho da casa obtiveram graus de insatisfação consideráveis.

Com relação à satisfação sobre o entorno da unidade habitacional, chama-se a atenção para o ponto associado com as opções para lazer. Este item apresentou alto grau de insatisfação em todas as regiões do país.

Rufino (2015) destaca que nos empreendimentos do PMCMV Empresas optou-se por dar preferência a estacionamentos em suas áreas livres ao invés de espaços públicos, incentivando assim a aquisição e utilização de transportes motorizados individuais, mesmo não sendo esta uma característica do perfil de beneficiários desta modalidade do Programa.

O quadro 7 apresenta, por região do país, as médias ponderadas das notas atribuídas aos itens associados com a satisfação quanto à unidade habitacional e às opções de lazer no seu entorno.

Quadro 7 – Satisfação quanto à unidade habitacional e às opções de lazer no seu entorno (média ponderada).

Regiões	Iluminação*	Temperatura*	Distribuição*	Área*	Lazer*
Norte	7,71	3,78	8,50	4,47	3,42
Nordeste	9,22	5,86	8,76	5,38	3,46
Sudeste	8,85	5,44	6,80	4,36	3,31
Sul	8,92	5,10	7,95	4,79	3,59
Centro-Oeste	8,95	4,71	7,30	2,79	4,09
Brasil	8,91	5,34	7,88	4,66	3,49

Abaixo mostra-se as questões aplicadas aos beneficiários associadas aos itens pontuados acima (escala de 0 a 10 – quanto maior a nota maior é a satisfação do beneficiário com relação ao quesito específico):

(Iluminação) – A minha casa é bem iluminada.

(Temperatura) - A temperatura da minha casa é desagradável (muito quente ou muito fria).

(Distribuição) - Os cômodos da casa são bem distribuídos.

(Área) - A minha casa é muito pequena.

(Lazer) - Aqui perto tem áreas de lazer para as crianças brincarem.

Fonte: Ministério das Cidades/Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (2014).

Como mencionado, os empreendimentos são caracterizados pela similaridade do padrão de construção de suas unidades habitacionais em diferentes regiões do país, ignorando todas as diversidades próprias de um país com dimensões continentais. Essa característica certamente está diretamente relacionada com a avaliação das unidades habitacionais feita pelos beneficiários do Programa, que a consideraram pequena e termicamente desconfortável.

Outro importante ponto a se relatar e que não pode ser descartado na avaliação de qualquer política pública associada com a área habitacional diz respeito à opinião dos beneficiários do Programa quando se questionou sobre sua satisfação com a nova moradia. Nas três pesquisas aqui destacadas, apesar de os beneficiários listarem os diversos problemas citados, o grau de satisfação com a conquista da propriedade da casa (aquisição da casa própria) foi muito elevado. Este ponto certamente mostra uma característica cultural do povo brasileiro que não deve ser desconsiderado.

5.3 – Análise dos normativos do PMCMV Empresas. Um olhar sobre as regras e diretrizes do Programa e sua interferência no desenvolvimento das cidades

O lançamento intempestivo do PMCMV, em março de 2009, já dava sinais de que a operacionalização do Programa, suas regras e diretrizes ainda estavam em fase embrionária. Tal fato ficou mais evidente quando o Plano Nacional de Habitação (PlanHab), documento oficial do Governo Federal (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2009) que possui um horizonte temporal até o ano de 2023 e tinha sua publicação prevista para o final do ano de 2008, precisou ter sua publicação adiada para o final do ano de 2009, pois tal documento não contemplava o PMCMV, ou seja, a criação e lançamento do principal Programa de Habitação do Governo Federal não foi considerado no planejamento do Governo.

Ao analisar o PlanHab, percebe-se que o PMCMV foi inserido quase como um apêndice, não possuindo nenhum tipo de detalhamento quanto às suas modalidades, estratégias de atuação e metas. As linhas programáticas apresentadas no PlanHab também não fazem menção ao PMCMV.

Segundo Klintowitz (2015), o PMCMV foi elaborado pelo Ministério da Fazenda e pela Casa Civil, em interlocução direta com os setores imobiliários e da construção, ignorando diversos avanços institucionais conquistados na área de desenvolvimento urbano. No momento da concepção inicial do Programa, o Ministério das Cidades e o PlanHab, que estava sendo elaborado, foram desconsiderados.

Estas características foram refletidas nos primeiros normativos do Programa. Conforme visto no item 4 deste trabalho, a Portaria do Ministério das Cidades nº 139, de 13 de abril de 2009, praticamente não especificou regras e regulamentações urbanísticas vinculadas à implementação do Programa. Este documento se restringiu a mencionar que os projetos referentes ao PMCMV seriam elaborados para execução de empreendimentos inseridos na malha urbana e que deveriam contar com a existência de infraestrutura básica, vias de acesso e transportes públicos, sem estabelecer regras ou diretrizes específicas para o desenvolvimento destes empreendimentos.

Esta ausência de regulamentação certamente colaborou para que os projetos seguissem sendo executados a critério do mercado, tendo o lado financeiro como principal definidor para a escolha do local e características dos empreendimentos, deixando diversas sequelas, conforme verificado nos resultados alcançados pelas pesquisas apresentadas.

Conforme mencionado, com o passar do tempo, novos normativos foram publicados na tentativa de sanar lacunas deixadas pela falta de regulamentação inicial do PMCMV. Assim, o Programa aprimorou suas regras e diretrizes urbanísticas, culminando em 22 de março de 2017 com a publicação da Portaria nº 269, que consolidou, em um único documento, diversas regras urbanísticas para a implementação do PMCMV.

Como citado, essa Portaria estabeleceu critérios que determinam, entre outros pontos, que o empreendimento deve estar inserido na área urbana, dispor de áreas destinadas para atividades comerciais, garantir áreas para a implantação de equipamentos

públicos para o atendimento da demanda gerada, possuir adequada inserção no território, além de outros critérios associados aos eixos estruturadores do desenho urbano (conectividade, mobilidade, diversidade, infraestrutura e sustentabilidade, e sistema de espaços livres), conforme mostrado no item 4 deste trabalho.

Observa-se, portanto, que os normativos evoluíram bastante em termos de detalhamento de critérios com o objetivo de superar os problemas ocasionados pela implantação dos empreendimentos.

Ressalta-se que, apesar de ficar evidente a evolução dos documentos normativos citados, ainda não se consegue perceber se, de fato, a forma de implementação do Programa sofreu alteração. Como as modificações nos documentos ocorreram de forma gradual ao longo do tempo, sendo consolidadas apenas no ano de 2017, por meio da Portaria nº 269, novos trabalhos de campo devem ser realizados para verificar se os empreendimentos executados recentemente estão sendo desenhados de forma mais adequada, contribuindo assim com o desenvolvimento urbano das cidades.

Também, apesar do aprimoramento normativo comentado, nota-se que ainda existe um grande incentivo para que os projetos sejam executados em áreas distantes dos centros urbanos. Não se observa algum tipo de estímulo ou priorização para propostas de empreendimentos a serem implantados em espaços vazios próximos aos centros das cidades. Por mais que exista a exigência de os empreendimentos atualmente construídos serem dotados de infraestrutura, equipamentos públicos, diversidade de atividades, entre outros fatores, é muito mais caro para a sociedade expandir estes novos centros urbanos em locais distantes.

Segundo Whitaker Ferreira et al. (2012), esse movimento de afastar os empreendimentos do centro das cidades se mostra ainda mais incoerente quando se nota que existe um grande esvaziamento destes centros nas grandes cidades brasileiras. Os centros urbanos das grandes cidades estão cada vez mais deteriorados e desvalorizados. Chega-se ao ponto de, no Brasil, o número de domicílios residenciais vagos ser comparável ao déficit habitacional do país.

Enfim, pode-se dizer que, de fato, os normativos do PMCMV Empresas contribuíram para a maneira com que os projetos foram executados, atrapalhando o desenvolvimento sustentável das cidades do ponto de vista da racionalidade do espaço urbano, uso e ocupação do solo. Verifica-se também um esforço em aprimorar esses normativos, porém ainda insuficiente para evitar que os empreendimentos se distanciem cada vez mais dos centros urbanos.

5.4 – Síntese ilustrativa da dinâmica de interferência do PMCMV Empresas no desenvolvimento urbano sustentável das cidades

Na tentativa de ilustrar sistemicamente a dinâmica de interferência do PMCMV Empresas, observada nas avaliações realizadas neste trabalho, sob o aspecto do desenvolvimento urbano sustentável com foco nas cidades, elaborou-se um esquema ilustrado na Figura 1.

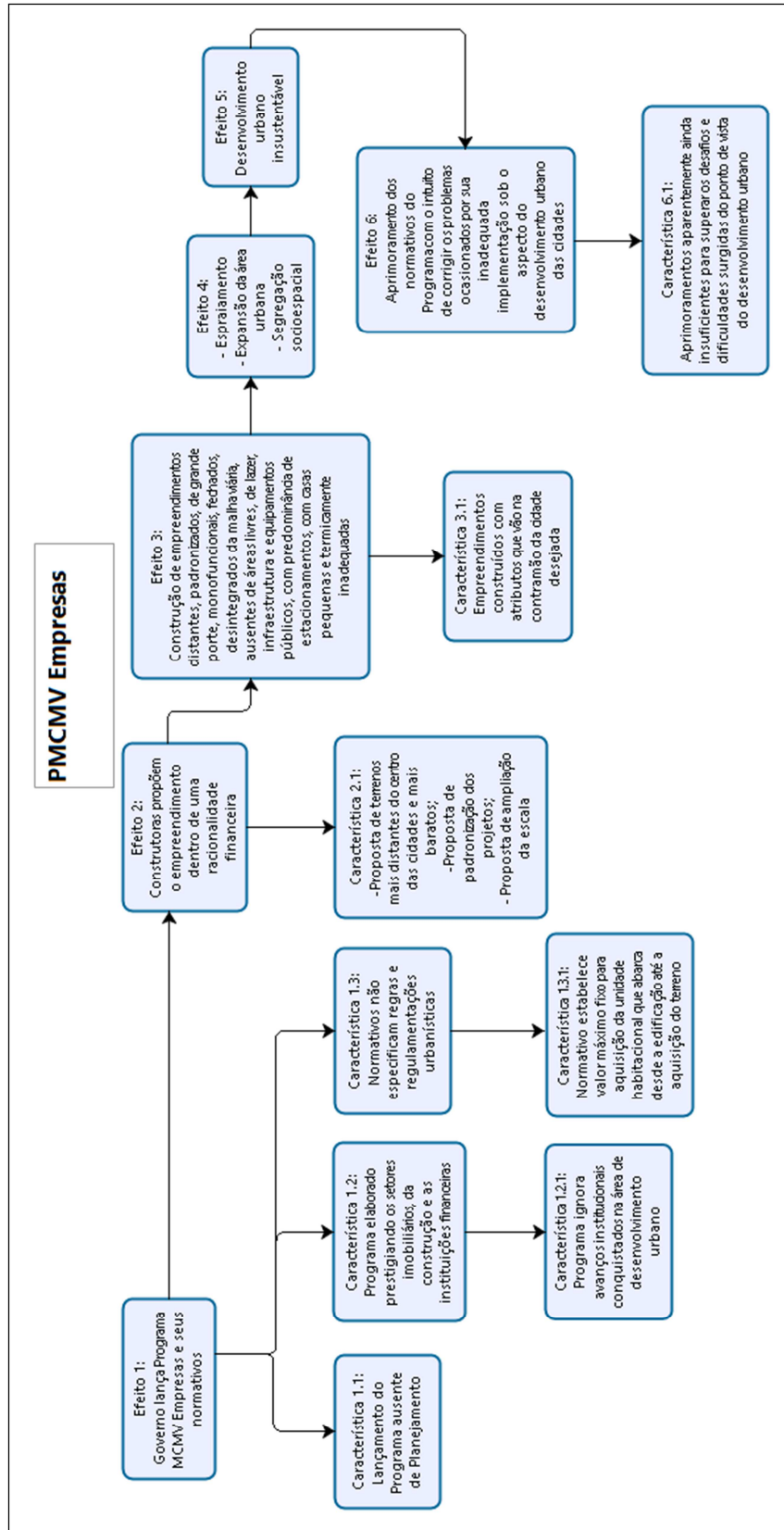


Figura 1 – Dinâmica de interferência do PMCMV Empresas, observada nas avaliações realizadas neste trabalho, sob o aspecto do desenvolvimento urbano sustentável com foco nas cidades (elaboração própria)



6 – Conclusão

Marcado por um lançamento intempestivo e ausente de planejamento, o PMCMV Empresas, embora vigoroso no sentido da produção quantitativa de unidades habitacionais e na dinamização da economia, tem gerado um grande impacto negativo no desenvolvimento sustentável das cidades, sob o aspecto da racionalidade do espaço urbano, uso e ocupação do solo.

As informações sobre sua implementação, apresentadas por meio de revisão bibliográfica a pesquisas de campo e estudos de caso executados em nível nacional, mostraram que o PMCMV Empresas se caracterizou, até o momento, por implantar empreendimentos no entorno das cidades, distantes de seus centros, contribuindo para o espraiamento, expansão urbana e segregação socioespacial, em locais carentes de infraestrutura e equipamentos públicos, com restrita atividade de comércio e serviços, poucas opções de emprego, desintegrados da malha viária, pouca inserção urbana, marcados pela existência de muros e alambrados, carentes de áreas livres e de lazer, com predominância de estacionamentos e pontuados pela similaridade do padrão e tipologia construtiva em diferentes regiões do país, além de possuírem unidades habitacionais pequenas e desconfortáveis termicamente.

Para confrontar tais resultados referentes à implementação do Programa e servir de base comparação, este trabalho apresentou, com base em referencial teórico, um modelo de cidade desejada, do ponto de vista de suas características urbanísticas e arquitetônicas, que diz que para alcançar modelos urbanos mais agradáveis, harmoniosos, sustentáveis e menos segregadores, devem-se buscar cidades compactas, que estimulam os deslocamentos a pé ou por meio de bicicletas, constituídas por bairros com diversidade de usos, que abriguem habitantes com diferentes níveis de renda, que possuam alternância entre quarteirões construídos e praças, áreas de lazer e parques, acessíveis a todos, com ampla disponibilidade de transporte de massa de qualidade e que possuam construções que utilizem técnicas e materiais locais e sustentáveis, com volumetrias distintas, além de contar com habitações adequadas do ponto de vista de seus custos de aquisição ou aluguel, segurança quanto a posse, proteção contra variações climáticas, eventos extremos e riscos, tamanho e quantidade de cômodos para os diversos formatos familiares, localização, disponibilidade de serviços, de infraestrutura e de equipamentos públicos. Pelo contraste, conclui-se que o formato do PMCMV Empresas não tem contribuído para o desenvolvimento sustentável das cidades.

Nesta pesquisa, além dos resultados associados à implementação do Programa em si, analisou-se também se os normativos do PMCMV Empresas influenciaram na forma de execução dos projetos e nas características de suas implantações. Observou-se que, nos primeiros normativos do Programa, praticamente não existiu especificação das regras e regulamentações urbanísticas vinculadas à sua implementação. Certamente tal aspecto colaborou para que os empreendimentos fossem executados a critério do mercado, tendo o lado financeiro como principal definidor para a escolha do local e características dos projetos.

Notou-se também que, com o passar do tempo, os normativos aprimoraram o detalhamento de critérios com o objetivo de sanar os problemas ocasionados pela implantação dos projetos. Porém, apesar de existir a exigência de os empreendimentos atualmente construídos serem dotados de infraestrutura, equipamentos públicos, diversidade de atividades, entre outros fatores, conclui-se que ainda existe um grande incentivo para que os projetos sejam executados em áreas distantes dos centros urbanos. Essa característica é muito mais cara para a sociedade como um todo pelo fato de ser muito dispendioso levar toda a infraestrutura necessária para uma nova região.

Por fim, precisa-se enfatizar que, em todas as pesquisas de campo que avaliaram a implementação do PMCMV Empresas, apesar de os beneficiários listarem os diversos problemas citados com as novas moradias, a conquista da casa própria foi motivo de grande satisfação pelos entrevistados. Mostrou-se que o desejo pela propriedade da casa é um anseio bastante arraigado nos brasileiros, que não deve ser desconsiderado na promoção das Políticas Públicas.

Para enfrentar todos estes desafios mostrados, é preciso ser ainda mais rigoroso na revisão dos normativos do Programa, garantindo prioridade para os novos projetos que se caracterizem pela inserção nas cidades, abertos, localizados em áreas próximas aos centros urbanos, já dotados de infraestrutura, equipamentos públicos e áreas de lazer disponíveis para todos e que estimulem os deslocamentos a pé ou por meio de bicicletas.

Para as futuras pesquisas, sugere-se avaliar como os novos empreendimentos do PMCMV Empresas estão sendo implementados, verificando assim se as mudanças realizadas nos normativos têm contribuído para alterar a realidade, com relação à inserção urbana, dos projetos até aqui executados. Sugere-se também realizarem-se novas pesquisas nos empreendimentos já consultados para perceber se algum esforço tem sido feito para modificar a situação atual colocada. Por fim, recomenda-se realizar a mesma avaliação executada neste trabalho para as demais modalidades do PMCMV.

REFERÊNCIAS

AMORE, Caio. “Minha Casa Minha Vida” para iniciantes. In: *Minha casa... e a cidade? Avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros*. Organização Caio Santo Amore, Lúcia Zanin Shimbo, Maria Beatriz Cruz Rufino. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – IPPUR/UFRJ. Rio de Janeiro: LETRA CAPITAL, 2015. Disponível em: <<https://www.ufmg.br/online/arquivos/anexos/livro%20PDF.pdf>>. Acesso em: 31 mar. 2018.

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento. *Sostenibilidad urbana en América Latina y el Caribe*. Washington D.C.: s.n. 2011.

BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento. *Liderando o Desenvolvimento Sustentável das Cidades*. Unidade Temática: Planejamento urbano e ordenamento territorial. Curso BID oferecido por meio da plataforma edX, 2015.

BONDUKI, Nabil. Uma nova agenda de desenvolvimento urbano é possível? Um olhar a partir do Brasil. In: *Geopolítica das cidades: velhos desafios, novos problemas*. Organização Renato Balbim. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA. Brasília: IPEA, 2016. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=28688&Itemid=406>. Acesso em: 23 fev. 2018.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES / Secretaria Nacional de Habitação. *Plano Nacional de Habitação*. Coordenação Nabil Bonduki. Brasília: SNH-MCIDADES. Divulgado no ano de 2009. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/habitacao-cidades/plano-nacional-de-habitacao-planhab>>. Acesso em: 15 jan. 2018.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES / Secretaria Nacional de Habitação. *Cartilha Programa Minha Casa Minha Vida*. Divulgado no ano de 2013. Disponível em: <<http://www.cidades.org.br>>. Acesso em: dez. 2013.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES / Secretaria Nacional de Habitação. *Site do Programa Minha Casa, Minha Vida*. Divulgado em março de 2016. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/habitacao-cidades/programa-minha-casa-minha-vida-pmcmv>>. Acesso em: 03 abr. 2018.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES / SECRETARIA DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Pesquisa de satisfação dos beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida*. Edição Fernando Garcia de Freitas e Érica Negreiros de Camargo. Brasília: SNH-MCIDADES; SAE-PR; IPEA, 2014. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/habitacao-cidades/biblioteca-snh/61-snh-secretaria-nacional/biblioteca/3101-publicacoes>>. Acesso em: 15 mar. 2018.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. Portaria Interministerial nº 472, de 5 de julho de 2017. Diário Oficial da União de 06/07/2017 (Seção 1, pág. 86). Dispõe sobre as condições gerais para aquisição de imóveis com recursos advindos da integralização de cotas no Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU), integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV).

BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. Portaria Interministerial nº 139, de 13 de abril de 2009. Diário Oficial da União de 13/04/2009. Dispõe sobre a aquisição e alienação de imóveis sem prévio arrendamento no âmbito do Programa de Arrendamento Residencial - PAR, de acordo com o § 3º, do art. 1º da Lei no 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, o art. 17º da Medida Provisória no 459, de 25 de março de 2009, e o Decreto no 6819, de 13 de abril de 2009.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. Portaria Interministerial nº 269, de 22 de março de 2017. Diário Oficial da União de 24/03/2017 (Seção 1, págs. 119 a 122). Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração de projetos e aprova as especificações mínimas da unidade habitacional e as especificações urbanísticas dos empreendimentos destinados à aquisição e alienação com recursos advindos da integralização de cotas no Fundo de Arrendamento Residencial - FAR, e contratação de operações com recursos transferidos ao Fundo de Desenvolvimento Social – FDS, no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV.

CARDOSO, Adauto; ARAGÃO, Thêmis. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. In: *O Programa Minha Casa Minha Vida e seus Efeitos Territoriais*. Organização Adauto Lucio Cardoso. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – IPPUR/UFRJ. Rio de Janeiro: LETRA CAPITAL, 2013. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetropoles.net/download/mcmv_adauto2013.pdf>. Acesso em: 31 mar. 2018.

CGEE – Centro de Gestão e Estudos Estratégicos. Produto 2 (Relatório final): Conceitos, desafios e soluções para cidades sustentáveis. *Estratégia de Ação para o tema Cidades Sustentáveis: significados e implicações para a política nacional de ciência e tecnologia*. Coordenação Cristiano Cagnin. Brasília: CGEE, 2015.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censo Demográfico 2010*. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Relatório brasileiro para a Habitat III*. Coordenação Renato Balbim. Brasília: ConCidades, IPEA, 2016. Disponível em: <<http://goo.gl/q9kzzm>>. Acesso em: 23 fev. 2018.

IPPUR - Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional. *Minha casa... e a cidade? Avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros*. Organização Caio Santo Amore, Lúcia Zanin Shimbo, Maria Beatriz Cruz Rufino. IPPUR/UFRJ. Rio de Janeiro: LETRA CAPITAL, 2015. Disponível em: <<https://www.ufmg.br/online/arquivos/anexos/livro%20PDF.pdf>>. Acesso em: 31 mar. 2018.

KLINTOWITZ, Danielle Cavalcanti. *Entre a Reforma Urbana e a Reforma Imobiliária: A coordenação de interesses na política habitacional brasileira nos anos 2000*. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2015.

LINKE, Clarisse *et al.* Inserção urbana de habitação de interesse social: um olhar sobre mobilidade cotidiana e uso do solo. In: *Cidade e movimento: mobilidades e interações no desenvolvimento urbano*. Organização Renato Balbim, Cleandro Krause, Clarisse Cunha Linke. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA. Brasília: IPEA: ITDP, 2016. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=28489&Itemid=406>. Acesso em: 23 fev. 2018.

MARGUTI, Bárbara; COSTA, Marco Aurélio; GALINDO, Ernesto. A trajetória brasileira em busca do direito à cidade: os quinze anos de estatuto da cidade e as novas perspectivas à luz da nova agenda urbana. In: *O Estatuto da cidade e a Habitat III: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a Nova Agenda Urbana*. Organização Marco Aurélio Costa. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA. Brasília: IPEA, 2016. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=28583&catid=394&Itemid=406>. Acesso em: 23 fev. 2018.

ONU – Organização das Nações Unidas. *Estado de las ciudades de américa latina y el caribe 2012*. Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, ONU-Habitat, Agosto del 2012.

ONUBR. *Site do ODS 11 Cidades e Comunidades Sustentáveis*. Divulgado no ano de 2015. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/ods11/>>. Acesso em: 13 mar. 2018.

RESENDE, Luis Fernando; KRAUSE, Cleandro. Contribuições dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável para uma nova agenda urbana. In: *Geopolítica das cidades: velhos desafios, novos problemas*. Organização Renato Balbim. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA. Brasília: IPEA, 2016. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=28688&Itemid=406>. Acesso em: 23 fev. 2018.

RIBEIRO, Edson. Diretrizes para o desenvolvimento urbano harmônico e sustentável – Contribuições possíveis das políticas de Habitação. Em elaboração, 2017.

RUFINO, Maria Beatriz. Um olhar sobre a produção do PMCMV a partir de eixos analíticos. In: *Minha casa... e a cidade? Avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros*. Organização Caio Santo Amore, Lúcia Zanin Shimbo, Maria Beatriz Cruz Rufino. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional - IPPUR/UFRJ. Rio de Janeiro: LETRA CAPITAL, 2015. Disponível em: <<https://www.ufmg.br/online/arquivos/anexos/livro%20PDF.pdf>>. Acesso em: 31 mar. 2018.

WHITAKER FERREIRA, João Sette *et al.* Que cidade queremos para as gerações futuras? O Trágico quadro urbano no Brasil do século XXI: cidades cindidas, desiguais e insustentáveis. In: *Produzir casas ou construir cidades? Desafios para um novo Brasil urbano. Parâmetro de qualidade para a implementação de projetos habitacionais e urbanos*. Coordenação João Sette Whitaker Ferreira. Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo – LABHAB. São Paulo: LABHAB; FUPAM, 2012. Disponível em: <http://www.fau.usp.br/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/ferreira_2012_produzirhab_cidades.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2018.